

Provinciale Staten van Noord-Holland

Haarlem, 28 augustus 2018

Onderwerp: Begroting 2019

Kenmerk: 1103442

Bijlagen: 2

Begroting 2019 – 2022

Instellingsbesluiten nieuwe reserves

Extra informatie informatieagenda

1. Inleiding

Voor u ligt de begroting en meerjarenraming 2019 – 2022. In deze voordracht vatten wij de belangrijkste aspecten van de begroting samen. In het bijgevoegde ontwerpbesluit vragen wij u de begroting vast te stellen.

2. Nieuwe opzet begroting

In de vergadering van februari 2017 hebben PS aanwijzingen gegeven aan het college voor het opstellen van een gemoderniseerd begrotingsformat. Deze begroting is het eerste document in de planning en control cyclus dat volgens een geactualiseerd format is opgesteld.

Wij zijn blij met wat tot nu toe is bereikt, maar realiseren ons dat we er nog niet zijn. De planning en control-cyclus, waarin we op gestructureerde en heldere wijze integraal rapporteren aan uw Staten over het geheel aan opgaven van onze provincie, blijft onze onverminderde aandacht houden. Wij staan daarbij open voor suggesties en opmerkingen.

Ter informatie bij deze eerste proeve van dit nieuwe format worden hierbij de door PS aangegeven vijf thema's gememoreerd.

Het betrof de volgende thema's:

1. Inzicht in Reserves;
2. Relatie tussen beleidsdoelen en financiën;
3. Standaardteksten van het format;
4. Onderscheid in de P&C documenten;
5. Integraliteit tussen P&C documenten en traceerbaarheid van informatie.

Aanbevelingen en verbetervoorstellen per thema

Bij de aanbevelingen en verbetervoorstellen is uitgegaan van het behoud van de basisstructuur van het format, zoals het gebruik van de doelenboom. Er zijn een aantal elementen toegevoegd en andere zijn samengevoegd.

Thema 1: Inzicht in reserves

- Om het inzicht in reserves te vergroten, wordt voorgesteld een 1 op 1 koppeling te realiseren tussen een reserve en een operationeel doel (1 bestemmingsreserve = 1 operationeel doel);
- Zo mogelijk wordt bij het operationeel doel waar de reserve onder valt, een link naar het bestedingsplan opgenomen.

Uitvoering

De koppeling is gerealiseerd. Hierdoor is nu in één oogopslag inzichtelijk, welk deel van een operationeel doel wordt gedekt uit een reserve, welk deel uit specifieke baten en welk deel ten laste van de algemene middelen komt. Bij sommige doelen zijn twee reserves aanwezig. Dit is alleen het geval als er kapitaallasten uit een reserve worden gedekt. Zodra investeringen gedekt uit reserves zijn gerealiseerd, wordt nog een aantal jaar (meestal 25 jaar voor bijvoorbeeld wegen) de afschrijving gedekt uit de betreffende reserve. Dit bedrag is dan niet meer beïnvloedbaar. Daarom zijn deze reserves apart benoemd als “technische reserves”.

Thema 2: Relatie tussen beleidsdoelen en financiën

- Laat de indeling in kostencategorieën los. Benoem daarentegen (zo nodig) meer operationele doelen, die wel een 1 op 1 relatie hebben tussen geld en inhoud;
- Investeringsdoelen benoemen: Kapitaallasten worden in relatie met nieuwe investeringen gebracht. Een prognose van de investeringsomvang en stand van de kredieten kan worden opgenomen.

Uitvoering

Per operationeel doel is het totale budget voor dat operationele doel vermeld. In de tekst per operationeel doel is beschreven, wat er voor dat geld wordt gedaan. Daarnaast zijn vaak meetbare indicatoren vermeld die iets zeggen over het bereiken van het doel. Daar waar indicatoren geen toegevoegde waarde hebben boven de tekst, zijn deze weggelaten.

Thema 3: Standaardteksten van het format

- Ambtelijke technische standaardteksten zijn in het nieuwe format niet meer nodig. Bij ieder operationeel doel wordt beschreven, wat er in het begrotingsjaar gedaan wordt voor het totaalbudget voor dat operationele doel.

Uitvoering

De beschrijvingen bij de operationele doelen geven zo concreet mogelijk weer, wat onze plannen zijn voor 2019. Er zijn geen standaardteksten meer nodig. Wij verwachten dat daardoor de begrotingsteksten ook voor inwoners van Noord-Holland beter leesbaar zijn. Uiteraard zijn de hyperlinks zo veel mogelijk gebleven, zodat doorgeklikt kan worden naar achtergrondinformatie of de laatste stand van zaken.

Thema 4: Onderscheid P&C documenten

- Het onderscheid tussen de zomernota en de kaderbrief blijkt onduidelijk

Uitvoering

Bij de kaderbrief hebben wij duidelijk onderscheid aangebracht tussen de effecten voor het lopende jaar en de nieuwe begroting. In het licht van het nieuwe begrotingsformat beraden wij ons daarnaast over de vraag hoe de informatievoorziening aan Provinciale Staten door middel van de overige P&C-documenten zo goed mogelijk vormgegeven kan worden. Hierbij wordt onder andere nagedacht over de vorm en functie van de zomernota in relatie tot begrotingswijzigingen en de kaderbrief.

Thema 5: Integraliteit tussen de P&C documenten en traceerbaarheid van de informatie

- Voor veel begrotingsprogramma's of beleidsdoelen is een periodieke, overkoepelende nota gebruikelijk. Bij de discussie over dit soort nota's kan desgewenst tevens de discussie gevoerd worden, of dit moet leiden tot wijzigingen in de doelenboom.

Uitvoering

Bij de operationele doelen zijn hyperlinks opgenomen naar de relevante provinciale beleidskaders. Op het moment dat zo'n beleidskader voorligt in uw Staten, kunnen we in gesprek of het wenselijk is ook de doelenboom van de begroting aan te vullen of te wijzigen. In technische zin hebben wij de systemen gereed gemaakt voor toekomstige wijzigingen of aanvullingen van de doelenbomen.

3. Financieel overzicht

Ontwikkeling begrotingssaldo

	2019	2020	2021	2022
Ontwerpbegroting	-427.723	-10.992.422	-22.035.922	-26.353.922
Kaderbrief 2019	429.000	10.205.000	19.165.000	-7.584.000
Mutaties begroting 2019 excl. Dekkingsvoorstellen (Zie tabel hieronder voor specificatie)	6.429.231	10.597.765	10.676.765	11.815.765
Dekking	-6.429.231	-10.597.765	-10.676.765	-2.645.000
Saldo begroting	0	0	0	-24.767.157 (voordelig)

Specificatie autonome en exogene mutaties begroting 2019 per operationeel doel

OD		2019	2020	2021	2022
1.1.1	Functioneren van Provinciale Staten faciliteren	195.476	203.000	203.000	203.000
1.2.3	Rijkstaken Commissaris van de Koning uitvoeren	-50.000	-50.000	-50.000	-50.000
2.1.1	Mobiliteitsbeleid opstellen	185.000	145.000	175.000	205.000
2.1.2	Mobiliteitsbeleid uitvoeren	203.000	267.000	727.000	0
2.2.1	Studies voor infrastructuur uitvoeren	489.000	77.000	-479.000	-717.000
2.3.2	OV, wegen en kunstwerken in stand houden	1.005.716	1.887.716	2.291.716	2.428.716
2.3.3	Beheeractiviteiten vaarwegen uitvoeren	-759.444	-2.040.444	-2.394.444	-2.148.444
2.4.1	Netwerkmanagement en verkeerskundig beheer uitvoeren	276.247	-35.753	120.247	120.247
3.1.2	Versterkingsplannen primaire keringen beoordelen en investeren in ruimtelijke kwaliteit	400.000	0	0	0
4.1.1	Luchtkwaliteit verbeteren	22.000	-30.000	-30.000	-30.000
4.1.2	Geluidbelasting bewaken	100.000	200.000	200.000	120.000
4.1.3	Kwaliteit bodem en ondergrond verbeteren	-249.000	0	0	0
4.1.5	VTH-taken uitvoeren en coördineren	659.000	699.000	559.000	529.000
4.2.1	Bijdragen aan Energietransitie	701.000	731.000	770.000	797.000
5.1.1	Omgevingsvisie uitdragen	355.000	-50.000	-50.000	-50.000
5.2.2	Beleid luchthavens uitvoeren	-16.000	-16.000	-16.000	-16.000
5.2.5	Grondbeleid uitvoeren t.b.v. provinciale doelen	-1.112.000	500.000	-190.000	-140.000
5.3.1	Ruimtelijk vestigingsklimaat verbeteren	-3.000.000	0	0	0
6.2.1	NNN en agrarische natuur beheren	962.000	629.000	609.000	-192.000
6.2.3	Uitvoering geven aan de Wet natuurbescherming	305.000	305.000	305.000	305.000
7.3.3	Investeren in behoud van archeologisch erfgoed	30.000	51.000	59.000	397.000
8.1.1	Algemene dekkingsmiddelen beheren (Provinciefonds)	3.946.000	5.365.000	6.161.000	8.355.000
8.1.3	Onvoorzien en overige stelposten beheren (o.a. indexering)	650.246	-235.754	-235.754	-235.754
8.2.2	Bedrijfsvoering realiseren (vnl. cao)	1.511.000	2.376.000	2.370.000	2.363.000
8.3.1	Overige subproducten	-380.000	-380.000	-380.000	-380.000
	Totaal	6.429.241	10.597.765	10.724.765	11.863.765

Een toelichting op deze tabel vindt u in de begroting zelf onder hoofdstuk 4.3

4. Financiële analyse op hoofdlijnen en dekkingsmaatregelen en ontwikkeling algemene reserve

Systematiek provinciefonds

In de meicirculaire van het provinciefonds is een nieuwe werkwijze aangekondigd voor de ramingen van de uitkering vanwege de ruimte onder het plafond van het btw-compensatiefonds. Tot en met uitkeringsjaar 2018 is de werkwijze in de provinciefondscirculaire dat de meerjarenraming van de ruimte onder het plafond van het btw-compensatiefonds in de septembercirculaire wordt bijgesteld voor het lopende jaar en volgende jaren en dat in de meicirculaire daaropvolgend wordt afgerekend over het voorafgaande jaar. De nieuwe werkwijze betekent dat vanaf 2019 in de septembercirculaire alleen de voorlopige afrekening van het huidige jaar wordt verwerkt. Hierdoor wordt het provinciefonds in de meicirculaire (meerjarig) substantieel naar beneden bijgesteld ten opzichte van de ramingen uit voorgaande circulaire. Aangezien alleen het moment van verwerking van de ruimte onder het plafond BCF in de algemene uitkering wijzigt, heeft de nieuwe werkwijze geen gevolgen voor de uiteindelijke omvang van het provinciefonds.

Concreet betekent dit voor de provincie het volgende: Voorheen was in onze raming meerjarig een bedrag opgenomen op basis van de prognose van de ruimte onder het plafond. Vanaf 2019 komt deze ruimte (of evt. tekort) pas ter beschikking in de septembercirculaire.

Op dit moment is nog geen inzicht te geven, op hoeveel extra de uitkering uit het provinciefonds in september 2019 gaat uitkomen op basis van de wijziging van systematiek. In deze begroting is de uitkering naar beneden bijgesteld met de volgende bedragen:

	2019	2020	2021	2022
Bijstelling uitkering uit het Provinciefonds n.a.v. gewijzigde systematiek	3.946.000	5.365.000	6.161.000	8.355.000

Bij ongewijzigd rijksbeleid en realisatie conform de ramingen zouden wij in de septembercirculaire 2019 een voordeel kunnen verwachten van € 3.946.000, in de septembercirculaire 2020 een bedrag van € 5.365.000 etc. In de praktijk zullen deze bedragen uiteraard in de loop van de tijd door diverse oorzaken gaan afwijken.

Omdat een belangrijk deel van de op dit moment begrote tegenvallers wordt veroorzaakt door deze wijziging van systematiek van het provinciefonds, stellen wij voor dit te betrekken bij de oplossing van het hierdoor ontstane tekort.

Dekking vanuit de stelpost macro-economische tegenvallers

Een tweede oorzaak van de ontstane tekorten is het aantrekken van de economie. Daardoor stijgen de bedrijfsvoeringskosten (voornamelijk cao) en zijn bijvoorbeeld de indexerings hoger dan waarmee eerder rekening is gehouden. Wij stellen daarom voor de stelpost macro-economische tegenvallers in te zetten als volgt:

in miljoenen €	2019	2020	2021	2022
Stand voor mutaties begroting	9,55	10,71	10,71	10,71
Kaderbrief 2019	-9,55	-6,71	0,29	0,29
Dekking begroting 2019	0,00	-4,00	-7,81	-2,65
Restant na begroting 2019	0,00	0,00	3,19	8,36

Algemene reserve

Bij de jaarrekening 2017 hebben wij uw Staten toegezegd rekening te houden met het feit, dat bij de kaderbrief een vrij besteedbaar deel van het rekeningresultaat van € 10,13 miljoen was geraamd. In werkelijkheid ontstond door het treffen van de verliesvoorziening op de lening aan Pallas een tekort van €5,61 miljoen. Het verschil van €15,74 miljoen is onttrokken aan de algemene reserve. Daarnaast willen wij nu voor het resterende tekort dat is ontstaan door de gewijzigde systematiek van het provinciefonds, tijdelijk de algemene reserve inzetten.

Om de hoogte van de algemene reserve niet te veel te laten teruglopen, vinden wij het verstandig maatregelen te treffen deze weer op peil te brengen. Daarvoor doen wij twee voorstellen.

1. Inzetten van het positieve saldo van de begroting 2018, zoals gepresenteerd bij de zomernota. Het positieve saldo bij de zomernota ontstaat voor het overgrote deel door reeds gerealiseerde dividenden en vrijval van stelposten. Het saldo van de zomernota kan daarom worden ingezet om de algemene reserve aan te vullen.
2. Afspraken over de verwachte positieve te ontvangen bijdragen uit het provinciefonds in de septembercirculaires van 2019 t/m 2022. Wanneer definitieve bedragen ter beschikking komen, stellen wij voor dat deze in de jaren 2019 t/m 2022 niet worden ingezet, maar worden gebruikt als compensatie voor de nu ontstane tekorten door deze wijziging van systematiek. Omdat de andere systematiek van het uitbetalen van het provinciefonds geen beleidsmatige verlaging is, maar slechts een andere systematiek van in principe dezelfde bedragen, hebben wij er voldoende vertrouwen in dat wij met deze werkwijze invulling geven aan onze toezegging maatregelen voor te stellen om de onttrekkingen aan de algemene reserve te compenseren.

Mutaties algemene reserve t.b.v. compensatie jaarrekeningtekort en dekking meerjarenraming 2019 - 2022

Te compenseren onttrekkingen aan de algemene reserve	Bedrag in miljoenen €	Bron
Tekort in kaderbrief omdat jaarrekeningresultaat negatiever was dan waarmee was gerekend	€ 10,13	Voordracht jaarrekening
Resterend negatief saldo jaarrekening	€5,61	Voordracht jaarrekening
Dekking restant tekort begroting 2019 jaarschijf 2019	€6,43	Begroting 2019
Dekking restant tekort begroting 2019 jaarschijf 2020	€5,81	Begroting 2019
Totaal terug te storten (kaderstellend)	€ 27,98	

Terugstortingen	Bedrag in miljoenen €	Bron
Saldo zomernota (definitief bedrag)	€8,54	Zomernota
Verwacht: Alsnog te ontvangen ingeboekte verlaging uitkering provinciefonds 2019 a.g.v. gewijzigde systematiek	€3,95	Begroting 2019
Verwacht: Alsnog te ontvangen ingeboekte verlaging uitkering provinciefonds 2020 a.g.v. gewijzigde systematiek	€5,37	Begroting 2019
Verwacht: Alsnog te ontvangen ingeboekte verlaging uitkering provinciefonds 2021 a.g.v. gewijzigde systematiek	€6,16	Begroting 2019
Verwacht: Alsnog te ontvangen ingeboekte verlaging uitkering provinciefonds 2022 a.g.v. gewijzigde systematiek	€8,36	Begroting 2019
Totaal terug te storten (raming)	€ 32,38	

Instellings- en wijzigingsbesluiten nieuwe reserves

Bij de instelling van een nieuwe reserve hoort conform onze financiële verordening een instellingsbesluit. In het instellingsbesluit stellen PS vast, wat het doel, de functie, de looptijd en maximale hoogte is van een reserve en wordt vastgelegd, hoe de besluitvorming over de bestedingen uit de reserve verloopt. PS besluit over het onttrekken en storten in een reserve, tenzij dit in de aangegeven besluitvormingsprocedure in het instellingsbesluit aan GS wordt overgedragen. In deze begroting is uitvoering gegeven aan de wens van PS om reserves 1 op 1 te koppelen aan operationele doelen, om daarmee de inzichtelijkheid te vergroten. Dit betekent dat er een groot aantal nieuwe reserves wordt ingesteld en een aantal reserves wordt gewijzigd. Na

de jaarrekening 2018 zal een aantal reserves worden opgeheven. Al deze verschuivingen gebeuren beleids- en budgetneutraal, het enige doel is het vergroten van de inzichtelijkheid.

Nieuwe instellingsbesluiten reserves

Zie bijlage

Gewijzigde instellingsbesluiten reserves

Zie bijlage

4. Voordracht

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig het bijgaande ontwerpbesluit.

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

J.W. Remkes, voorzitter

R.M. Bergkamp, provinciesecretaris.

Ontwerpbesluit

Nr. 60-2018

Provinciale staten van Noord-Holland;

gelezen de voordracht van Gedeputeerde Staten van 28 augustus 2018,

besluiten:

1. De begroting 2019 en meerjarenraming 2020 – 2022 vast te stellen, bestaande uit de programmabegroting en de financiële begroting;
2. De in de begroting opgenomen totale lasten en baten per programma, de mutaties in de reserves en de investeringskredieten vast te stellen;
3. De reserves in te stellen of te wijzigen conform de in deze voordracht opgenomen instellingsbesluitvoorstellen.

Haarlem, 12 november 2018

Provinciale Staten voornoemd,

, voorzitter

, statengriffier